Das Verfahren bei Minderheitenbeschwerden vor dem Völkerbund

*

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau
vorgelegt von

Manfred Danziger

Gerichtsreferendar

1931

Graphische Kunstanstalten, Breslau 6

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau.

Berichterstatter: Professor Dr. Wegner.

Vermerk:

Die hier zum Druck gelangende Arbeit stellt nur einen Teilabdruck der der Fakultät eingereichten Dissertation dar, die unter dem Titel:
„Die Grundprobleme des Minderheitenrechts und der Minderheitenpolitik mit einer soziologischen Untersuchung über den Nationsbegriff“
von der Fakultät für druckfähig erklärt worden ist. Mit Genehmigung der Fakultät unterbleibt die Drucklegung der gesamten Arbeit.

Meinen Eltern!

Inhaltsverzeichnis.

Literaturverzeichnis.

von Balogh A.: „Völkerbund und Minderheitenschutz“, in der Zeitschrift „Nation und Staat“, 2. Jahrg. 1928, Novemberheft S. 98 ff.

Bordihn Franz: „Die Minderheitenfrage vor dem Völkerbund“ in der Zeitschrift „Der Auslandsdeutsche“, Jhrg. 6, 1923.

Bruns Carl Georg: „Minderheitenrecht als Völkerrecht“, Ergänzungsheft 2 zu Bd. 14 der Zeitschrift für Völkerrecht, Breslau, 1928.

— „Grundlagen und Entwicklung des internationalen Minderheitenrechts“, Berlin-Steglitz 1929.

Colban Enrico: „Direttore della Sezione per le Minoranze presso la Società delle Nazioni: La Sozietà delle Nazioni ed il problema delle Minoranze. Nuova Antologia“, Lugio 1925 S. 171—182.

Epstein Leo: „Grundsätze eines Weltminderheitenrechts“ in „Veröffentlichungen der deutschen Völkerbundsliga in der tschechoslowakischen Republik“, 2. Aufl. Reichenbach 1928.

Gerber Hans: „Minderheitenprobleme“ in den Schriften der Vereinigung für staatswissenschaftliche Fortbildung“ Heft 16, 1927.

Hamburger: „Grundsätzliches zum kulturellen Minderheitenschutz“ Sonderdruck aus Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, Bd. 38 (in Bd. 38 S. 215 ff.)

Hasselblatt: „Neuzeitliche nationalpolitische Probleme“ in der Zeitschrift Baltische Monatsschrift 58 Jhrg. Nov./Dez., Riga 1927, S. 469 ff.

Heyking: „Der internationale Schutz der Minderheiten — die Achillesverse des Völkerbundes“, Sonderdruck aus Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, Bd. 36, Jhrg. 1926 (in Bd. 36 S. 41 ff.)

Junckerstorff K.: „Entwicklungskrise des Minderheitenrechts“ in der deutschen Juristenzeitung vom 15. Mai 1928, 33. Jhrg. S. 708 ff.

Junckerstorff K.: „Das Problem der nationalen Minderheiten in Europa", Berlin 1929.

Kraus Herbert: „Das Recht der Minderheiten", Materialien zur Einführung in das Verständnis des modernen Minoritätenproblems, Berlin 1927.

Laserson M.: „Staat, Souveränität und Minorität", Riga—Berlin 1927.

Rauchberg Heinrich: „Die Reform des Minderheitenschutzes" in der Zeitschrift für Völkerrecht, Ergänzungsheft zu Bd. 15, 1930.

Trampler Kurt: „Staaten und nationale Gemeinschaften", München—Berlin 1929.

Warderholt I. P.: „Das Minderheitenrecht in Oberschlesien, Die Stellungnahmen des Präsidenten der gemischten Kommission in der Zeit von Juni 1922 bis 1929", Berlin 1930.

Das Verfahren bei Minderheitenbeschwerden vor dem Völkerbund.

A. Die Quellen des Verfahrensrechtes und die Bedeutung der völkerrechtlichen Garantie.

Die Tätigkeit des Völkerbundes in Minderheitenrechtsangelegenheiten kann auf zwei verschiedenen Wegen in Anspruch genommen werden. Einer hiervon ist die Möglichkeit des direkten Einschreitens des Völkerbundes aus Art. 11 des Völkerbundspaktes, der insoweit auch für die ungeschützten Minderheiten Anwendung finden kann (z. B. Deutsche in Südtirol). Auf der Ratstagung vom Juni 1928 ist im Anschluß an einen griechisch-albanischen Streit eine Resolution angenommen worden, daß in den Fällen, die das Gefühl erregen und bei denen Tatsachen vorliegen, die tatsächlich die Aufrechterhaltung des Friedens zwischen den Staaten bedrohen können, ein Einschreiten des Völkerbundes aus aus Artikel 11 des Völkerbundspaktes möglich ist.

Der normale Weg ist jedoch stets die Anrufung des Rates aus den speziellen Minderheitenverträgen mit den neu errichteten Staaten. Der Völkerbundsrat hat die Durchführung der Bestimmungen über den Minderheitenschutz in der Sitzung vom 16. Mai 1922 als feierliche Verpflichtung übernommen. — Vgl. „Journal officiel de la Société des Nations" 1922 S. 542 und S. 919 (im folgenden abgek. I O.) —

Unter der Garantie des Völkerbundes stehen folgende von den alliierten und assozierten Mächten geschlossene Verträge:

1. mit Polen (vgl. auch Art. 93 des Versailler Vertrages) Vertrag vom 28. Juni 1919, Völkerbundsgarantie vom 13. Februar 1920.
2. mit der Tschecho-Slowakischen Republik (vgl. Art. 86 des Versailler Vertrages) Vertrag vom 10. September 1919, Völkerbundsgarantie vom 29. November 1920.

3. mit Jugoslawien (vergl. Art. 51 des Vertrages von St. Germain) Vertrag vom 10. September 1919, Völkerbundsgarantie vom 29. November 1920.
4. mit Rumänien (vgl. Art. 60 des Vertrages von St. Germain) Vertrag vom 10. Dezember 1919, Völkerbundsgarantie vom 30. August 1921.
5. mit Deutsch-Oesterreich (vgl. Art. 62—69 des Vertrages von St. Germain) Vertrag vom 10. September 1919, Völkerbundsgarantie vom 22. Oktober 1920.
6. mit Bulgarien (vgl. Art. 41—57 des Vertrages von Neuilly) Vertrag vom 27. November 1919, Völkerbundsgarantie vom 22. Oktober 1920,
7. mit Ungarn (vgl. Art. 54—60 des Vertrages von Trianon) Vertrag vom 4. Juli 1920, Völkerbundsgarantie vom 20. August 1921.

Die erste Bundesversammlung des Völkerbundes hatte in der Folgezeit auf Vorschlag Lord Robert Cecils am 15. Dezember 1920 [1]) den baltischen und den kaukasischen Staaten sowie Albanien empfohlen, im Falle ihrer Aufnahme in den Völkerbund geeignete Maßnahmen zur Sicherung der Anerkennung der „Principes généraux" des Minderheitenrechts zu treffen und sie gebeten, sich über die Abfassung der Einzelheiten der erforderlichen Maßnahmen mit dem Rat ins Einvernehmen zu setzen.

Darauf haben Finnland, Albanien, Litauen, Lettland und Estland zum Schutze der Minderheiten Bestimmungen angenommen und diese der Garantie des Völkerbundes unterstellt.

Die Garantieklausel ist im wesentlichen der Garantieklausel des Minderheitenvertrages mit Polen nachgebildet; sie lautet:

Art. 12.

Polen ist damit einverstanden, daß in dem Umfange, in dem die Bestimmungen der vorstehenden Artikel Personen betreffen, die Minderheiten der Rasse, der Religion oder der Sprache angehören, diese Bestimmungen Verpflichtungen von internationalem Interesse bilden, und daß sie unter die Garantie des Völkerbundes gestellt werden. Sie können nur mit der Zustimmung der Mehrheit des Rates geändert werden.

Die Vereinigten Staaten von Amerika, das Britische Reich, Frankreich, Italien und Japan verpflichten sich, ihre Zustimmung zu jeder Aenderung der erwähnten Artikel, die in gehöriger Form von der Mehrheit des Rates des Völkerbundes beschlossen worden ist, nicht zu verweigern. Polen ist damit einverstanden, daß jedes Mitglied des Rates des Völkerbundes das Recht hat, dem Rate jede Uebertretung oder die Gefahr einer Uebertretung irgendeiner dieser Verpflichtungen zur Kenntnis zu bringen, und daß der Rat dann in einer Weise ein-

---

[1]) Vgl. Société des Nations, Actes de la première Assemblée Séances Plénières (Genf 1920 p. 568), abgedruckt in Kraus: a. a. O. S. 114.

schreitet und Anweisungen gibt, die den Umständen nach angemessen und wirksam sind. Polen erklärt sich außerdem damit einverstanden, daß im Falle einer Meinungsverschiedenheit, die sich über die diese Artikel betreffenden Rechts- und Tatfragen zwischen der polnischen Regierung und den alliierten und assozierten Hauptmächten oder jeder anderen Macht, die Mitglied des Rates des Völkerbundes ist, ergibt, diese Meinungsverschiedenheit als eine Streitfrage von internationalem Charakter nach den Bestimmungen des Artikels 14 der Satzung des Völkerbundes betrachtet werden soll. Die polnische Regierung ist damit einverstanden, daß jede Streitfrage dieser Art, wenn die Gegenpartei es verlangt, vor den Ständigen Gerichtshof gebracht wird. Die Entscheidung des Ständigen Gerichtshofes soll keiner Berufung unterliegen und dieselbe Rechtskraft und Geltung haben wie eine Entscheidung, die nach Artikel 12 der Völkerbundssatzung getroffen ist."

Diese Garantieklausel ist die einzige Bestimmung in den Minderheitenverträgen, auf der das Verfahren vor dem Völkerbund beruht. Die eigentliche Festlegung des Verfahrens ist erst durch die Beschlüsse des Völkerbundsrates in der Folgezeit erfolgt.

Die autentische Auslegung des Inhalts der Garantie gibt der vom Völkerbundsrat am 22. Oktober 1920 angenommene Bericht Tittonis [2]). Hiernach hat die Garantie einen doppelten Inhalt: sie bedeutet zunächst, daß ohne Zustimmung der Mehrheit des Völkerbundsrates keine formale Aenderung der garantierten Vertragsbestimmungen im Sinne der Beeinträchtigung der gegenwärtig anerkannten Minderheitenrechte möglich ist.

Diese Erschwerung der Möglichkeit einer Aenderung der Vertragsbestimmungen wird durch den letzten Satz des Abs. 1 erleichtert, in dem die Hauptmächte sich verpflichten, jeder Aenderung zuzustimmen, die der Völkerbundsrat formgerecht mit Mehrheitsbeschluß annimmt. Diese Einschränkung ist von großer Bedeutung, denn anderenfalls könnte nach dem im Völkerbundsrat sonst herrschenden Grundsatz der Einstimmigkeit jedes einzelne Ratsmitglied eine Aenderung verhindern [3]).

Diesen negativen Bestimmungen, die eine Abänderung des herrschenden Schutzrechtes verhindern sollen, steht die positive Bestimmung gegenüber, daß der Völkerbund die dauernde Ueberwachung der Einhaltung der Vertragsbestimmungen übernimmt. Und zwar muß sich der Rat vergewissern, ob die Minderheiten-

---

[2]) Vgl. Journal officiel Nr. 8 (November/Dezember 1920) S. 8 ff, abgedr. bei Kraus: a. a. O. S. 106 ff.

[3]) Vgl. Warderholt: „Das Minderheitenrecht in Oberschlesien usw." a. a. O. S. 23.

schutzbestimmungen eingehalten werden und bei Verletzung oder der Gefahr der Verletzung einer der Vertragsbestimmungen in der in den Verträgen skizzierten Weise in Tätigkeit treten.

Das Recht, auf eine Verletzung aufmerksam zu machen, mit der Wirkung, daß der Völkerbund überhaupt in Tätigkeit tritt, ist den Ratsmitgliedern vorbehalten. Die Völkerbundsversammlung hat nur die Befugnis, über Probleme des Minderheitenrechts zu verhandeln und kann ständige oder zeitweise Kommissionen für die Behandlung von Fragen einsetzen, Wünsche äußern usw. Die Völkerbundsversammlung steht auch in keinem Ueberordnungsverhältnis zum Völkerbundsrat; dieser ist daher von keinerlei Weisungen der Völkerbundsversammlung abhängig. Die Völkerbundsversammlung kann nicht einmal verlangen, daß der Rat in Tätigkeit tritt [4]).

Auch die Minderheiten haben keinen Anspruch darauf, daß ihre Beschwerden im Völkerbundsrat verhandelt werden; ihre Beschwerden gelten lediglich als eine Quelle der Information für die Mitglieder des Rates [5]). Die Minderheiten haben einzig und allein die faktische Möglichkeit, dem Völkerbundsrat jede Verletzung und jede Gefahr einer Verletzung der Minderheitenschutzbestimmungen anzuzeigen; diese Eingaben tragen jedoch nur den Charakter einer Petition oder einer Information. Diese Reglung ist der Ausfluß des Grundsatzes, daß hier, wie auch im gesamten weiteren Verfahren, die Minderheit selbst nicht als Partei, vielmehr als „Beneficiar" [6]) der Minderheitenverträge angesehen wird. Schon bei Abfassung der Verträge wurden die Minderheiten selbst nicht hinzugezogen, sondern nur als Dritte behandelt, zu deren Gunsten zwischen den interalliierten und assozierten Mächten und den Staaten, in denen die Minderheiten beheimatet sind, Schutzbestimmungen charitativer Natur geschaffen worden sind. Der Schutzanspruch selbst konnte nach dieser Auffassung daher auch nicht den Minderheiten, sondern nur dem Vertragsgegner des verpflichteten Staates zustehen, an dessen Stelle der Völkerbund, bezw. seine

---

[4]) Vgl. Bruns: „Grundlagen und Entwicklung des Minderheitenrechts" a. a. O. S. 26.

[5]) So der Tittonibericht vom 22. Oktober 1920.

[6]) Colban: „Nuova Antologia" a. a. O. S. 174, cit. in Hamburger: „Grundsätzliches zum kulturellen Minderheitenschutz" a. a. O. S. 219.

Organe als Garant der Verträge getreten sind [7]). Man kann die Stellung der Minderheiten mit dem Verhältnis zwischen Mündel und Vormund vergleichen, wo das Mündel keine eigene Rechtsfähigkeit besitzt, während der Vormund allein berechtigt ist, sein Mündel gerichtlich zu vertreten.[8])

Den beschwerdeführenden Minderheiten wurde deswegen im Verfahren keine Parteistellung eingeräumt, weil man damit den gegen die vermeintliche Souveränitätsbeschränkung erwarteten Widerstand der betroffenen Staaten mildern zu können glaubte.

---

[7]) Vgl. hierzu insbes. Trampler: a. a. O. S. 52, 53; Laserson: „Staat, Souveränität und Minorität" a. a. O. S. 65, Hasselblatt: „Neuzeitliche nationalpolitische Probleme" a. a. O. S. 470.

[8]) So Heyking: „Der internationale Schutz der Minderheiten" a. a. O. S. 66 Anm. 22, v. Balogh: „Völkerbund und Minderheitenschutz" a. a. O. S. 100. Dagegen jedoch: Rauchberg: „Die Reform des Minderheitenschutzes" a. a. O. S. 100, der daraus, daß die Minderheiten keine Völkerrechtsfähigkeit besitzen, folgert, die Verträge seien „zugunsten der Hauptmächte und weiterhin der anderen Mitglieder des Völkerbundsrats" getroffen worden, während die Minderheiten selbst korrekt nur als „Objekte der Schutzverträge" in Betracht kämen.

B. Der Gang des Verfahrens (Instanzenzug).

Nach den jetzt geltenden Bestimmungen wird nach Eingang einer Beschwerde der Minderheiten an das Sekretariat folgendes Verfahren beobachtet:

a) Die Prüfung durch den Generalsekretär.

Auf Grund der polnischen und tschechoslowakischen Noten vom 16. Januar 1923 und vom 5. April 1923 [1]) wurden durch die Beschlüsse des Völkerbundsrates auf der 27. Genfer Tagung am 5. September 1923 [2]) folgende Bedingungen für die Zulässigkeit der Eingaben festgelegt, die erforderlich sind, damit eine Eingabe dem in den Entschließungen des Rates vom 22.[3]) und 25.[4]) Oktober 1920 und 27. Juni 1921 [5]) festgelegten Verfahren unterworfen wird.

Diese Bedingungen für die Zulässigkeit der Eingaben teilt man am besten in der Weise ein, wie sie der Bericht des durch die Entschließung des Völkerbundsrates vom 7. März 1929 eingesetzten Komitees (Londoner Bericht) aufstellt.[6])

b) Die Bedingungen hinsichtlich der Herkunft der Eingaben:

Die Eingaben dürfen nicht aus anonymer oder schlecht gekennzeichneter Quelle stammen. Diese Bestimmung geht zurück auf die polnische Note vom 3. Juni 1921, die a limine Abweisung aller

---

[1]) J. O. 1923 Mai, p. 480 ff. poln. Mémoir vom 16. 1. 1923 dazu Ergänzungsnote vom 22. August 1923 (J. O. 1923 Sept. p. 1071) und tschechoslowakische Note vom 5. April 1923 (J. O. 1923 Juli p. 717 ff.

[2]) J. O. November 1923 (IV N. 11), p. 1293 f, und vom 26. September 1923 (J. O. Supplément spézial Nr. 11, (Oktober 1923) p. 28 abgedr. bei Kraus: a. a. O. S. 186—188 u. S. 209.

[3]) Vgl. J. O. Nr. 8, Nov./Dez. 1920 S. 8 f, abgedruckt bei Kraus: a. a. O. S. 106.

[4]) Vgl. Proc. Verb. de la Dixième Session du Conseil S. 32/33, abgedr. bei Kraus: a. a. O. S. 109 f.

[5]) Vgl. J. O. Sept. 1921 (2. Jhrg. Nr. 7) p. 750.

[6]) In deutscher Uebersetzung in Ztschrft. „Nation und Staat", Heft 11/12 Aug./Sept. 1929, 2. Jhrg. S. 777 ff.

Gesuche forderte, „dont les signataires ne possèdent pas d'autorité évidente". Offensichtlich zielte dieser Antrag darauf ab, die Völkerbundsgarantie zu einem „nudum ius" herabzudrücken, da in Polen, ebenso wie in den meisten Minderheitenstaaten, die Minderheiten keinerlei staatlich anerkannte, zu ihrer Vertretung befugte Organe besitzen. Staatlich anerkannte Vertreter der Minderheiten gibt es nur dort, wo die Minderheit in einem staatlich anerkannten autonomen Verbande organisiert ist, dessen Organe dann die berufenen Vertreter der Minderheit darstellen. Aber gegen diese Anerkennung wenden sich gerade die neu geschaffenen Staaten aufs schärfste.

In der Praxis des Völkerbundsrats hat sich der auf diesem Antrag beruhende Beschluß nicht in diesen krassen Formen ausgewirkt.

Wie der Londoner Bericht [7]) hervorhebt, brauchen die Eingaben nicht einmal notwendigerweise von der beteiligten Minderheit selbst herzurühren; es seien sogar schon Eingaben von Personen und Verbänden, die nicht einmal der beteiligten Minderheit angehört haben, für zulässig erklärt worden, sofern nur nicht die Quelle anonym oder schlecht gekennzeichnet war; grundsätzlich gelte sogar jede Eingabe mit Unterschrift als von einer glaubwürdigen Quelle herrührend. Sogar telegraphische Eingaben seien mitunter als ausreichend anerkannt worden.

c) Bedingungen für die Form der Eingaben:

Die Eingaben dürfen nicht in heftigen Ausdrücken gehalten sein. Wie der Londoner Bericht hervorhebt, werden lediglich Eingaben mit beleidigendem Inhalt oder mit Ausdrücken, die gegen die Würde der beteiligten Regierung verstoßen, beiseite getan. Die Maßstäbe hierfür sind leider unbekannt, da die zurückgewiesenen Eingaben nicht veröffentlicht werden.

d) Bedingungen hinsichtlich des Inhalts der Eingaben.

Die Eingaben müssen den Schutz der Minderheiten gemäß den Minderheitenverträgen zum Gegenstand haben.

Sie dürfen nicht die Lösung der politischen Bande zwischen der betreffenden Minderheit und dem Staat, dem sie angehört, verlangen.

---

7) In „Nation und Staat" a. a. O. S. 795.

Sie müssen auch solche Nachrichten oder Tatsachen enthalten, die nicht schon kürzlich Gegenstand einer im üblichen Verfahren behandelten Eingabe gewesen sind.

e) Das Verfahren zwischen der Prüfung durch den Generalsekretär und der Prüfung durch das Dreierkomitee (Zwischenverfahren):

Darüber, ob eine Petition diese Bedingungen erfüllt, entscheidet der Generalsekretär nach eigenem Ermessen. Eine vom Rat am 9. Juni 1929 eingesetzte Kommission, die sich mit den Befugnissen des Generalsekretärs bei der Prüfung der Empfangsfähigkeit der Eingaben beschäftigt hat, hat in ihrem vom Rat in der Septembersitzung gebilligten Gutachten festgestellt, daß die Prüfung der Empfangsfähigkeit sich nicht darauf erstreckt, ob die in der Petition aufgestellten Behauptungen sachlich begründet sind. Vielmehr erstreckt sich die Prüfung nur darauf, ob die Petition gegen die oben erwähnten Bedingungen verstößt.

Wird die Petition als empfangsfähig vom Generalsekretär erachtet, so nimmt das weitere Verfahren seinen Fortgang, anderenfalls lehnt der Generalsekretär jedes Tätigwerden des Rates ab.

Bis zur Reform des Verfahrens auf der Madrider Tagung des Völkerbundes erfolgte im Falle der Ablehnung der Petition keine Benachrichtigung an den Absender, mit der Begründung, er habe hierauf kein Anrecht, weil er nicht als Kläger, vielmehr nur als Nachrichtenquelle für die Mitglieder des Rates anzusehen sei.

Trotz Beibehaltung dieser grundsätzlichen Einstellung hat der Rat auf Grund des Berichtes und des Resolutionsantrages Adatci's in der Sitzung vom 13. Juni 1929 dem bisherigen System die Bestimmung hinzugefügt, daß im Falle der Ablehnung einer Petition dem Petitionär hiervon Mitteilung gemacht werden müsse, und daß ihm gegebenenfalls die Bestimmungen für die Annahmefähigkeit der Petition bekannt gegeben werden sollen.

Erhebt die beteiligte Regierung gegen die Enscheidung des Generalsekretärs Protest, so wird die betreffende Petition dem Ratspräsidenten vorgelegt, der zwei Mitglieder des Rates zur Nachprüfung der Entscheidung des Generalsekretärs heranziehen kann. Daneben steht ihr, falls ihr auch diese Entscheidung nicht zusagt, das Recht zu, die streitige Frage auf die Tagesordnung des Rates zu bringen.

Nach der ursprünglichen Verfahrensordnung gemäß dem oben erwähnten Tittonibericht hatte alsbald nach Eingang einer Peti-

tion der Generalsekretär diese ohne Kommentar den Ratsmitgliedern zur Kenntnis mitzuteilen. Tittoni wies in seinem Bericht darauf hin, daß es grundsätzlich üblich geworden sei, gleichzeitig mit der Zustellung an die Ratsmitglieder die Petition allen Völkerbundsmitgliedern zuzustellen. Gegen diese automatische Mitteilung an die Rats- und alle Völkerbundsmitglieder haben Polen und die Tschechoslowakei Protest erhoben.[8])

In der Note vom 3. Juni 1921 begründete Polen seinen Protest damit, daß durch dieses System „einseitige, manchmal unrichtige oder tendenziöse Darstellungen" den Rats- und Völkerbundsmitgliedern übermittelt werden könnten, ohne daß der beteiligte Staat in der Lage wäre, auch seinerseits seinen Standpunkt geltend zu machen. Hierdurch könnten die beteiligten Staaten große ideelle Schäden erleiden. „Die den beteiligten Staaten gegebene Möglichkeit, die Anschuldigungen, die gegen sie erhoben worden sind, nachträglich zu widerlegen, genüge nicht immer, um das Unrecht wieder gut zu machen, das sie durch die Aenderung dieses Verfahrens erlitten haben."

Auf Grund dieser Resolutionen erging daraufhin der Amendementsbeschluß des Völkerbundsrates zu dem Beschluß vom 22. Oktober 1920 am 27. Juni 1921 [9]), nach dem der beteiligte Staat dem Generalsekretär binnen drei Wochen nach Zustellung der Petition mitzuteilen hat, ob er zur Petition Stellung zu nehmen wünscht.

Lehnt er die Stellungnahme ab, oder erfolgt binnen 3 Wochen keine Antwort auf die Petition, so wird diese alsdann den Mitgliedern des Völkerbundsrates zugestellt.

Wünscht der beteiligte Staat zu der Petition Stellung zu nehmen, so wird ihm hierzu eine Frist von 2 Monaten vom Tage der Zustellung der Petition ab gestellt, und erst nach Eingang der Stellungnahme innerhalb dieser Frist findet alsdann die gemeinsame Zustellung der Petition und der Gegenerklärung an die übrigen Völkerbundsmitglieder statt.

Nur für äußerst dringliche Fälle sind Abweichungen von diesem Verfahren zugelassen. Ob ein dringlicher Fall vorliegt, entscheidet der Generalsekretär, der verpflichtet ist, seine Entscheidung

---

[8]) Note der poln. Reg. vom 3. Juni 1921 — J. O. 1921 S. 797, Note der tschech. Reg. vom 4. Juni 1921 — J. O. 1921 S. 796.

[9]) J. O. September 1921 (2. Jhrg. Nr. 7) S. 750, abgedruckt bei Kraus: a. a. O. S. 115.

der beteiligten Regierung mitzuteilen. In allen übrigen Fällen werden die vorgesehenen Fristen, wie der Londoner Bericht hervorhebt, in sehr großzügiger Weise gehandhabt. Selbst, wenn die beteiligte Regierung innerhalb der Dreiwochenfrist dem Generalsekretär keine Mitteilung zukommen läßt, wird stets angenommen, sie wünsche zur Petition Stellung zu nehmen und der Ablauf der Frist von 2 Monaten abgewartet, bevor die Mitteilung an die Ratsmitglieder erfolgt. Im übrigen werden diese Fristen auf Ersuchen durch den Ratspräsidenten stets verlängert. Die Petitionen sowie die dazu gehörigen Stellungnahmen können jetzt nur dann sämtlichen Völkerbundsmitgliedern oder der Oeffentlichkeit mitgeteilt werden, wenn die beteiligte Regierung darum ersucht, oder wenn der Rat einen dahingehenden Beschluß faßt. Jedes Völkerbundsmitglied kann jedoch auf besonderen Antrag hin die Petitionen samt Bemerkungen auch ständig mitgeteilt erhalten.

Ursprünglich waren diese Bestimmungen nur für Polen und die Tschechoslowakei verbindlich; den übrigen durch die Minderheitenverträge verpflichteten Staaten war der Beitritt offen gelassen. Von diesem Recht haben fast alle Staaten Gebrauch gemacht.

Die große Gefahr dieser Verfahrensänderung liegt darin, daß den Ratsmitgliedern jederzeit eine unwahre und entstellte Gegenäußerung der beteiligten Regierung unterbreitet werden kann, gegen die die Minderheiten keine Möglichkeit der Richtigstellung besitzen. Auf Grund dieser alsdann unwiderlegt entstellten Gegenäußerungen wird sich selten ein an sich an dem Streitfall persönlich uninteressiertes Ratsmitglied finden, das geneigt ist, die Petition zu unterstützen.

f) Die Prüfung durch das Dreierkomitee und durch den Völkerbundsrat; die Anrufung des Ständigen Internationalen Gerichtshofes:

Auf die Anregung des belgischen Vertreters Hymans in der Sitzung vom 23. Oktober 1920 ist die Errichtung des Dreierkomitees zurückzuführen. Durch Beschluß vom 25. Oktober 1920 [1]) wurde in der Form einer Geschäftsordnungsbestimmung zwischen die Prüfung durch den Generalsekretär und die Beschlußfassung

---

[1]) Proc. Verb. de la Dixième Session du Conseil, S. 32, engl. Text S. 33, abgedruckt bei Kraus: a. a. O. S. 109 f.

im Rat ein aus dem Ratspräsidenten und zwei von Fall zu Fall von ihm bestellten Ratsmitgliedern bestehendes Komitee eingeschoben; dieses hat die Aufgabe, jede Eingabe oder Mitteilung zu prüfen, die sich auf eine Verletzung oder die Gefahr einer Verletzung der Bestimmungen über den Schutz der Minderheiten bezieht.

Die Tagungen dieser Komitees sind bisher mit den Ratstagungen zusammengefallen. In der vom Rat in der Sitzung vom 12. Juni 1929 angenommenen Resolution — C 277/1929 I — ist festgestellt worden, daß diese Komitees das Recht des jederzeitigen Zusammentritts haben. Daß von der Befugnis in der Praxis häufig Gebrauch gemacht werden wird, ist schon wegen der räumlichen Entfernung der Komiteemitglieder voneinander nicht anzunehmen. In derselben Resolution wurde dem Präsidenten die Befugnis eingeräumt, an Stelle von bisher zwei, in Zukunft vier Ratsmitglieder in Zweckmäßigkeitsfällen zur Bildung dieser Komitees heranzuziehen.

Die Einsetzung der Dreierkomitees stellt vielleicht die einschneidendste Umwälzung im Verfahren vor dem Völkerbund dar. Das Hauptorgan für die Entscheidung und Schlichtung von Petitionen ist seither nicht mehr der Rat, da die Entscheidungen der Komitees selten nur an den Rat weitergeleitet werden. Bisher ist es noch nicht vorgekommen, daß ein Ratsmitglied, wenn das Komitee eine Petition fallen gelassen hat, diese an den Rat gebracht hätte. Mit Recht bemerkt Bruns[2]), daß die an sich keiner Rechtskraft teilhafte Entscheidung dieser Komitees die Entscheidung des Rates dennoch politisch präiudiziere; das Recht eines jeden Ratsmitgliedes, aus eigener Inintiative einzugreifen und eine bestimmte Petition vor den Rat zu bringen, steht heute auf dem Papier.

In der Praxis der Dreierkomitees hatte sich der Brauch herausgebildet, daß der jeweilige Ratspräsident weder den Vertreter eines Nachbarstaates der petitionierenden Minderheit noch den Vertreter des Staatsvolkes dieser Minderheit zu Komiteemitgliedern ernennt.[3])

In Anbetracht dessen, daß die Dreierkomitees die normale Instanz für die Tätigkeit des Völkerbundes in Minderheitsange-

---

[2]) Bruns: „Grundlagen und Entwicklung des internationalen Minderheitenrechts" a. a. O. S. 25.

[3]) So Mello Franco in seinem Bericht vom 10. Juni 1925.

legenheiten geworden sind, glaubte der Rat bei der Zusammensetzung der Komitees besonders vorsichtig verfahren zu müssen und legte diesen Brauch fest.

Der Beschluß des Völkerbundsrates vom 10. Juni 1925 [4]) besagt, daß an Stelle des Ratspräsidenten, der in der oben geschilderten Weise als befangen erscheint, sein Amtsvorgänger zu treten habe, und bei dessen eigener Befangenheit der vorgehende Ratspräsident, bei dem keiner der obigen Befangenheitsgründe vorliegt.

Der alsdann zuständige Ratspräsident darf die in der oben geschilderten Weise befangenen Ratsmitglieder auch nicht zu Komiteemitgliedern ernennen.

Um die Unabhängigkeit der Stellungnahme der Komiteemitglieder zu steigern, sind die Verhandlungen der Komitees im Gegensatz zu den Ratsverhandlungen geheim; Protokolle über die Verhandlungen werden nicht geführt.

Der Zweck des Verfahrens vor den Dreierausschüssen erschöpft sich in der Feststellung, ob für ein Komiteemitglied Veranlassung besteht, von seinem Rechte Gebrauch zu machen, die Aufmerksamkeit des Rates auf eine Minderheitenangelegenheit zu lenken. Findet ein Komiteemitglied Veranlassung zum Einschreiten, dann wird durch Vermittlung des Sekretariats die Beschwerde an den Rat weitergeleitet, dem der Berichterstatter für Minderheitenangelegenheiten über den Streitfall alsdann Bericht erstattet.

Die übliche Entscheidung der Komitees geht dahin, daß der betreffende Fall nicht auf die Tagesordnung des Rates gehört, und daß daher das Verfahren einzustellen ist. Alsdann hat das Komitee auf Grund der Resolution des Rates vom 13. Juni 1929 — C. 277. 1929. I — das Ergebnis der Prüfung brieflich den anderen Ratsmitgliedern mitzuteilen, die ihrerseits alsdann beim Generalsekretär die Anlagen einsehen können.

Zwischenlösungen — z. B. halbamtliche freundschaftliche Schritte, Nachforderungen von Ergänzungen der Beschwerden oder Entgegnungen — können die Komitees gleichfalls treffen.

Die Entscheidungen der Komitees können jetzt auch statistisch gesammelt und veröffentlicht werden. Auch das Ergebnis der Prüfung kann bei Zustimmung der beteiligten Regierung im Journal Officiel veröffentlicht werden.

---

[4]) J. O. 1925 (6. Jhrg. Nr. 7) p. 878 f., abgedruckt in Kraus: a. a. O. S. 216.

Auch noch nach der Entscheidung des Rates hat jedes Ratsmitglied das Recht, bei Meinungsverschiedenheiten über rechtliche und tatsächliche Fragen den Ständigen Internationalen Gerichtshof anzurufen, dessen Entscheidungen unanfechtbar und bindend sind; allerdings muß nach der Stellungnahme des Rates die Anrufung des Ständigen Gerichtshofes damit begründet werden, daß der Rat die Streitfrage noch nicht erschöpfend gewürdigt hat.

Trotz der Resolution des Völkerbundsrates vom 21. September 1922 [5]), die den Ratsmitgliedern empfiehlt, bei Meinungsverschiedenheiten ohne unnötige Verzögerung die Entscheidung des Ständigen Gerichtshofes herbeizuführen, ist von dieser Befugnis bisher erst recht spärlich Gebrauch gemacht worden.

---

[5]) J. O., Supplément spézial, Nr. 9, octobre 1922, S. 35 f.

C. Kurzer Überblick über die am Verfahren vor dem Völkerbund geübte Kritik.

An diesem vom Völkerbund geregelten Verfahren ist vielfach Kritik geübt worden.

Häufig hört man den Vorwurf, das Verfahren und das in diesem anzuwendende Recht sei an keine Rechtsnormen gebunden; da die Entscheidungen in der Form von Resolutionen ergehen, trügen sie „den ausgesprochenen Charakter von Kompromissen mit allen für eine gesunde Rechtspolitik so gefährlichen politischen Lösungen." [1]) Das Schicksal der Minderheitenpetitionen sei daher einem „zwischenstaatlichen Interessenspiel" ausgeliefert, „das darüber entscheidet, ob sich für sie unter den dem Völkerbund angehörigen Staaten ein Kläger, ein Anwalt findet, den politische Rücksichtnahme auf den beklagten Staat nicht bindet, oder der aus Gründen abstrakter Rechtlichkeit bereit wäre, sich über diese Rücksichtnahmen hinwegzusetzen." [2]) Das Schicksal der Petitionen sei infolgedessen dem Zufall überlassen, zumal ein juristisch exaktes Verfahren bei der heutigen Verfahrensreglung nicht in Gang kommen könne, da bereits bei der Prüfung, ob die Petition empfangsfähig ist, die Vermittlungstätigkeit beginnt. Im heutigen Verfahren sei alles auf den Kopf gestellt. „Nicht dem Gerichtshof wird die Rechtsfrage als Vorfrage vorgelegt, und wird der Rat sich auf Grund des Gutachtens über etwa zu ergreifende Maßregeln politischer Natur schlüssig, sondern umgekehrt entscheidet der Völkerbundsrat über die politische Vorfrage, ob dem Rat eine Rechtsfrage vorgelegt werden solle." [3]) Es entspräche auch nicht den Grundsätzen unserer Auffassung von einem gerechten Verfahren, daß die eine Partei, die Minderheit, keine Parteistellung erhalte

---

[1]) Junckerstorff: „Entwicklungskrise des Minderheitenrechts" a. a. O. S. 710, Bruns: „Grundlagen und Entwicklung des Minderheitenrechts" a. a. O. S. 26 ff. Bordihn: „Die Minderheitenfrage vor dem Völkerbund" a. a. O. S. 33.

[2]) Hasselblatt: „Neuzeitliche Nationalpolitische Probleme" a. a. O. S. 474.

[3]) Bruns: „Minderheitenrecht als Völkerrecht" a. a. O. S. 46.

und keinerlei Einfluß auf den Gang des Verfahrens habe. Dieses „Charitativsystem“ habe für Minderheit und Staat überdies noch die Wirkung, „daß bei der Minderheit langsam der für den Staat so wesentliche Gedanke der Selbstverwaltung und damit der Selbstständigkeit abgetötet wird“.[4])

Hierzu komme noch, daß die Dreierkomitees geheim tagen, ihre Tätigkeit daher unkontrollierbar sei. Ein weiterer Fehler des Verfahrens sei es, daß die beteiligten Regierungen der Mehrheitsbevölkerung und des ethnographisch benachbarten Landes zu dem Verfahren nicht zugezogen werden.[5])

[4]) Trampler: „Staaten und nationale Gemeinschaften“ a. a. O. S. 54.

[5]) Vgl. hierzu besonders: Rauchberg: „Die Reform des Minderheitenschutzes“ a. a. O. S. 53 ff.

D. Kurzer Überblick über die wichtigsten Verfahrensreformpläne.

Schon frühzeitig haben im Völkerbund selbst Vorstöße für eine Reform des Verfahrens eingesetzt.

Bereits im Jahre 1922 forderte Gilbert Murray die Schaffung eines ständigen Minderheitenkomitees, ein Vorschlag, der von Dandurand in seinem Antrage vom 19. Februar 1929 wieder aufgegriffen worden ist.[1])

Rauchberg[2]) versucht aus der Garantiepflicht des Völkerbunds eine Verpflichtung des Rates zu einer dauernden Ueberwachung der Einhaltung der Vertragsbestimmungen auch ohne besonderen Anlaß herzuleiten und folgert hieraus die Notwendigkeit der zweckdienlichen organisatorischen Einrichtungen, d. h. einer ständigen Kommission. Die Notwendigkeit dieser Einrichtung begründet er insbesondere auch damit, daß die Dreierkomitees bisher zu ihrer Unterrichtung auf die Informationen des nicht immer völlig unparteiischen Sekretariats angewiesen gewesen seien; diesem Verfahrens ständen aber große Besorgnisse entgegen; „da die Funktionäre des Sekretariats zum Teil aus der Diplomatie hervorgegangen sind und in die Diplomatie zurückkehren, so kann es nicht Wunder nehmen, wenn der Geist der Diplomatie sich gelegentlich auch im Sekretariat bemerkbar macht, und wenn seine Mitglieder diese oder jene Gelegenheit benützen, um der Regierung ihres Lan-

---

[1]) Vgl. auch den diesbezüglichen Antrag des holländischen Außenministers Beelards van Blockland auf der Völkerbundsversammlung vom September 1928, weiterhin die vielen Entschließungen der Kongresse der organisierten nationalen Gruppen in den Staaten Europas, die Vorschläge der Union der Völkerbundsligen von 1922, 1923, 1928 und 1929, die Vorschläge der Interparlamentarischen Union von 1922 und 1923. Die Kommission für ethnische und koloniale Fragen dieser Union hat im Jahre 1929 im Gegensatz zu den früheren Entschließungen der Union die Einsetzung einer ständigen paritätischen Kommission unter Hinweis auf die Tätigkeit des Sekretariats nicht mehr gefordert.

[2]) Rauchberg: „Die Reform des Minderheitenschutzes" a. a. O. S. 8 ff. und S. 41 ff.

des einen Dienst zu erweisen, selbstverständlich ohne dabei ihre Pflichten im Sekretariat zu verletzen".

Walters [3]) forderte auf der Vollversammlung des Völkerbundes im Jahre 1922 die Schaffung eines allgemeinen Minderheitenrechts, das alle Staaten verpflichtet; später hat er allerdings seinen Vorschlag wieder zurückgenommen. Diese Gedanken einer Verallgemeinerung des Minderheitenrechts sind nie mehr ganz erloschen; fast bei jeder Tagung, auf der Reformfragen des Minderheitenrechts auf der Tagesordnung stehen, leben diese Gedanken wieder auf.

Der ungarische Delegierte, Graf Apponyi [4]) stellte in der 10. Vollsitzung des Völkerbundes vom 14. September 1925 den Standpunkt der Gesellschaft für den Völkerbund dar; er führte aus, die Minderheiten forderen vor allem eine stärkere Heranziehung zum Verfahren; insbesondere müßten die Eingaben der obersten Organisationen der Kirchen und kulturellen Einrichtungen der Länder ohne weitere Prüfung als empfangsfähig betrachtet werden. Eine prüfungslose Zurückweisung von Petitionen stelle eine Beleidigung der in Frage kommenden Minderheit dar und sei dazu angetan, das Vertrauen der Minderheiten zu dem Völkerbund zu erschüttern. In dieser Etappe des Verfahrens — Prüfungsverfahrens der Empfangsfähigkeit — müßte die petitionierende Minderheit gehört werden; zu diesem Zwecke sei eine kontradiktatorische Verfahrensordnung auszuarbeiten. Die Anrufung des Ständigen Gerichtshofes solle bei Entscheidung der Rechtsfragen obligatorisch angeordnet werden. Mit ganz ähnlichen Vorstößen trat Stresemann auf der Tagung des Völkerbundes am 6. März 1929 hervor.[5])

Die Ausschüsse der europäischen Nationalitätenkongresse [6]) fordern die Wiederherstellung des vor dem Beschluß vom 25. Oktober 1920 bestehenden Zustandes, insbesondere die völlige Ausschaltung der Dreierkomitees, da diese weder die Autorität noch das

---

[3]) Vgl. hierzu auch die Vorschläge der Union der Völkerbundsligen von 1922, 1928 und 1929 und die Vorschläge der Interparlamentarischen Union von 1923.

[4]) Journal officiel Suppl. Spéc. Nr. 33 S. 72 ff.

[5]) Abgedr. in Junckerstorff: „Das Problem der nationalen Minderheiten in Europa" a. a. O. S. 3 ff, vgl. auch Epstein: „Grundsätze eines Weltminderheitenrechts" a. a. O. S. 10 sowie die Vorschläge der Union der Völkerbundsligen von 1923.

[6]) Abgedr. in „Nation und Staat" 1929, 2. Jhrg., Maiheft, S. 583 ff.

Recht des Rates haben, und auch nicht in der Lage seien, den Ständigen Gerichtshof anzurufen.

Wieder andere Bestrebungen gehen dahin, wenigstens die Oeffentlichkeit des Verfahrens in den Ausschüssen herzustellen, und die beteiligten Staaten zur Mitwirkung heranzuziehen.

Wichtig sind auch die Vorschläge, die eine stärkere Heranziehung des Ständigen Gerichtshofes, insbesondere zur Entscheidung von allen Rechtsfragen fordern.[7])

Adelswärd [8]) forderte bereits auf dem Interparlamentarischen Kongreß 1922 die Festlegung einer Verpflichtung des Rates, alle ihm bekannt gewordenen Verletzungen der Verträge von amtswegen zu verfolgen.

Wieder andere Vorschläge, besonders der Interparlamentarischen Union, bezwecken die Einsetzung von paritätischen Kommissionen aus Angehörigen der Mehrheitsregierung und der Minderheit, die ein obligatorisches Güteverfahren vor der Anrufung des Rates darstellen sollen.

---

[7]) vgl. insbes. die Entschließungen der Union der Völkerbundsligen von 1923 u. 1924 und die Vorschläge der International Law Association von 1926.

[8]) Vgl. auch die Entschließung der Union der Völkerbundsligen von 1923 und 1924 und die Vorschläge der International Law Association von 1926.

E. Prüfung der Frage, ob eine Reform des Verfahrens auch ohne Einwilligung der beteiligten Staaten möglich ist.

Gegen diese Reformen zu Gunsten der Minderheiten haben sich die den Minderheitenverträgen unterworfenen Staaten mit entschiedener Schärfe gewandt. Vor allem stützen sie sich darauf, eine Abänderung des Verfahrens in der hier vorgeschlagenen Weise sei ohne Zustimmung der verpflichteten Minderheitenstaaten nicht angängig; denn diese Verfahrensänderungen — insbesondere die Einrichtung eines kontradiktorischen Verfahrens, einer ständigen Minderheitenkommission und einer stärkeren Heranziehung des Ständigen Gerichtshofes — seien in Wahrheit keine bloßen Verfahrungsänderungen, sondern trügen eine Reform des Inhaltes der bestehenden Minderheitenverträge in sich.[1]) Die Minderheitenstaaten stützen sich darauf, daß der Verpflichtung der alliierten und assozierten Hauptmächte, ihre Zustimmung zu keiner Aenderung der Verträge zu verweigern, die in rechtsgültiger Form durch die Mehrheit des Rates genehmigt sei, keine entsprechende Verpflichtung ihrerseits gegenüber stehe.

Gestützt hierauf haben diese Staaten in der am 27. Februar 1929 in Paris überreichten Note jede Reform, verbunden mit einer Erweiterung ihrer Verpflichtungen, abgelehnt und ihre Zustimmung davon abhängig gemacht, daß sich alle Staaten dem Minderheitenrecht unterwerfen.

---

[1]) So schon Mello Franco in seinem bereits erwähnten Bericht vom 9. Dezember 1925 — J. O. VII Nr. 2 (Februar 1926) p. 138. — abgedruckt bei Kraus: a. a. O. S. 226 ff; derselbe Standpunkt kommt in den Bemerkungen der griechischen, polnischen, rumänischen, serbo-kroatischen-slowenischen und tschechoslowakischen Regierungen zur Verfahrungsreform zum Ausdruck; diese sind in deutscher Übersetzung in der Zeitschrift „Nation und Staat" 2. Jhrg. 1929 S. 750 ff. abgedruckt; vgl. auch die Schlußfolgerungen und Empfehlungen des Londoner Berichtes, abgedruckt in deutscher Uebersetzung in der Zeitsrift „Nation und Staat" S. 777 ff, August/Septemberheft 1929.

Der Völkerbundsrat hat Pilotti, Botella, Hurst und Ito um ein Gutachten über diese Frage gebeten. Das von diesen Herren erstattete Gutachten [2]) führt grundsätzlich aus, daß der Rat seine Beschlüsse stets ohne Zuziehung von Vertretern der beteiligten Regierungen fasse, daß der gefaßte Beschluß aber den beteiligten Regierungen dann zur Annahme vorgelegt werden müsse, wenn ihnen Handlungen zugemutet werden, zu denen sie sich in den Verträgen nicht verpflichtet haben, oder wenn durch die Beschlüsse die durch die Verträge geschaffene Rechtslage geändert werden soll. Hierunter fallen jedoch nicht die Verfahrensreglungen im Rahmen der Schutzverträge, auch nicht die Vorschriften über die Zuständigkeit des Generalsekretärs und die Bedingungen für die Zulassung von Petitionen.

Gegenüber dem Standpunkt der verpflichteten Regierungen betonen die Minderheiten, daß die beabsichtigten Reformen keinesfalls eine Inhaltsänderung der Verträge in sich schließen; die Reformen bezwecken ihrer Ansicht nach lediglich die Einführung von Bestimmungen, die die Wirksamkeit des heutigen Verfahrens erhöhen sollen.[3])

Tatsächlich handelt es sich bei den geplanten Reformen, soweit sie die Neuabgrenzung der Aufgaben, die Zusammensetzung und die gänzliche Abschaffung des Dreierkomitees betreffen, ausschließlich um verfahrensrechtliche Aenderungen.[4]) Diese Bestimmungen sind ausdrücklich nur in der Form von geschäftsordnungsmäßigen Anordnungen gefaßt worden, und sind ihrer Natur nach auch nur als geschäftsordnungsmäßige Bestimmungen aufzufassen. Die Errichtung einer ständigen Minderheiten-Kommission ließe sich gleichfalls im Wege einer Geschäftsordnungsbestimmung ermöglichen; eine solche Einrichtung stände insbesondere auch nicht mit der Tendenz des geltenden Rechtes im Widerspruch.

In Artikel 12 Abs. 2 des Minderheitenvertrages erklärt sich Polen damit einverstanden, daß jedes Mitglied des Völkerbundsrates befugt ist, die Aufmerksamkeit des Rates auf jede Verletzung oder Gefahr einer Verletzung irgendeiner dieser Verpflichtungen zu lenken, und daß der Rat befugt ist, alle Maßnahmen zu treffen

---

[2]) Journal officiel X, No. 4 S. 511 f.

[3]) Vgl. u. a. Trampler a. a. O. S. 73 ff.

[4]) Vgl. hierzu bes. die Rede des deutschen Vertreters v. Schubert in der Sitzung des durch den Beschluß des Rates vom 7. März 1929 eingesetzten Minderheitenkomitees, abgedruckt in „Nation und Staat“ 1929 S. 806 ff.

und alle Weisungen zu geben, die nach Lage des Falles zweckmäßig und wirksam erscheinen.

Daß der Völkerbundsrat an sich zur Festsetzung einer Geschäftsordnung für das Verfahren in Minderheitenangelegenheiten befugt ist, dürfte unbestritten sein. Hat nun der Rat die Zweckmäßigkeit der Einrichtung einer ständigen Kommission erkannt, so muß es ihm freistehen, eine derartige Einrichtung im Wege einer Geschäftsordnungsvorschrift zu bewirken. Insbesondere stände eine solche Vorschrift auch nicht mit dem Vertragsinhalt in Widerspruch. Da in Art. 12 Abs. 2 das Recht „jedes Mitgliedes des Völkerbundsrates" zur Anrufung des Rates vorgesehen ist, wenden sich die Minderheitenstaaten gegen diese Reform auch mit der Begründung, an Stelle der persönlichen Verantwortlichkeit des einzelnen Ratsmitgliedes solle eine Kollektivverantwortlichkeit gesetzt werden.

Art. 12 Abs. 2 ist jedoch im Zusammenhang mit Abs. 1 auszulegen. Abs. 1 enthält die Grundnorm, für das Verfahren, und Abs. 2 enthält eine — aber nicht die einzige — Möglichkeit, in der eine Anrufung des Rates stattfinden kann; in welcher Form der Rat die Einhaltung der Vertragsbestimmungen beobachtet, sollte in den Verträgen nicht erschöpfend geregelt werden; denn da der Rat befugt ist, alle Maßregeln zu treffen und alle Weisungen zu geben, die nach Lage des Falles zweckmäßig und wirksam erscheinen, so ist es nur logisch zu folgern, daß es zum Einschreiten des Rates nicht gerade der Anrufung *eines* Ratsmitgliedes bedarf. Wenn ausdrücklich hervorgehoben ist, daß jedes Ratsmitglied befugt ist, den Rat auf Verletzungen der Verträge aufmerksam zu machen, so sollte hiermit lediglich eine Garantie dafür geschaffen werden, daß eine derartige Maßnahme durch ein Völkerbundsratsmitglied von der beteiligten Regierung nicht als eine feindliche Handlung gegen sie empfunden wird; an eine Beschränkung derart, daß gerade ein Ratsmitglied und nicht eine Mehrheit von Ratsmitgliedern zur Anrufung des Rates berechtigt sein solle, hat man damals keineswegs gedacht.

Es ist auch ohne Bedeutung, daß seiner Zeit bei Einführung der Neuerungen durch die Resolution vom 27. Juni 1921 die interessierten Staaten zur Anwesenheit bei der Beratung aufgefordert worden sind, und daß ihnen die Entscheidung darüber, ob das Verfahren auf sie Anwendung zu finden habe, überlassen worden ist. Im wesentlichen enthielten diese damaligen Reformen Bestimmungen zu Gunsten der beteiligten Staaten, ohne deren

ausdrücklichen Wunsch man keine Beschränkung der Minderheitenrechte einfügen wollte. Auf keinen Fall wollte und hat man hierdurch ein Präjudiz für künftige Fälle geschaffen.

Auch die Geschichte des Minderheitenrechtes spricht durchaus für die hier vertretene Auslegung. Clémenceau hebt ausdrücklich in der Note an Paderewski vom 24. Juni 1919 hervor, das heutige Verfahren unterscheide sich von dem bisherigen Verfahren lediglich dadurch, daß damals die Garantien für die Durchführung der Bestimmungen den Großmächten anvertraut worden seien, während heute der Völkerbund als Gesamtgarant bestimmt sei.

Auch die stärkere Heranziehung der Minderheiten zum Verfahren vor dem Völkerbund ist zulässig, ohne daß es einer Einverständniserklärung der Minderheitenstaaten bedarf. Ueber die Stellung der Minderheiten in dem Beschwerdeverfahren ist in den Verträgen selbst überhaupt nichts gesagt. Hieraus muß zwar gefolgert werden, daß den Minderheiten keinerlei Rechte, in dem Verfahren als Partei aufzutreten oder gehört zu werden, eingeräumt sind. Aber auch ein Verbot einer stärkeren Heranziehung der Minderheiten zu dem Verfahren ist aus den Verträgen nicht zu entnehmen; bestimmt ist lediglich „que le Conseil pourra procéder de telle facon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance"; heraus folgt, daß der Rat jederzeit, wenn er eine Aenderung des Verfahrens im Sinne einer stärkeren Heranziehung der Minderheiten für zweckmäßig hält, in jedem Stadium des Verfahrens die Minderheiten zu Worte kommen lassen kann. Was im Einzelfall dem Rat möglich ist, kann er selbstverständlich auch, wenn eine derartige Verfahrensvorschrift im allgemeinen zweckmäßig erscheint, als Geschäftsordnungsvorschrift für alle zukünftigen Fälle festsetzen. Eine Aenderung des Inhaltes der Verträge wäre jedenfalls hiermit nicht verbunden.

F. Stellungnahme zu den Reformplänen.

Eine ganz andere Frage ist die, ob eine Verfahrensänderung in dem von den Minderheiten vorgeschlagenen Sinne auch zweckmäßig erscheint. Diese Frage ist keine rechtliche; sie beruht auf politischen Erwägungen.

Selbst aus den Kreisen der eifrigsten Vertreter der Minderheiten haben sich gegen einige der vorgeschlagenen Reformen Widerstände erhoben. Gerber[1]) teilt die Befürchtungen Mello Francos, es hieße die bestehenden Staatszusammenhänge sprengen, wollte man den Minderheiten völkerrechtliche Rechtsfähigkeit zusprechen. „Es wäre das gleiche, als wenn man den Religionsgesellschaften völkerrechtliche Rechtsfähigkeit verleihen wollte." Zweifellos würde die Verleihung der völkerrechtlichen Rechtssubjektivität an die Minderheiten, bezw. eine stärkere Heranziehung der Minderheiten zum Verfahren, eine verfahrensmäßige Besserung ihrer Rechtstellung bedeuten. Das Bestreben der Minderheitenpolitik muß jedoch dahin gehen, eine faktische Besserung der Lage der Minderheiten zu erreichen. Insoweit ist dem Londoner Bericht[2]) wohl zuzustimmen, daß ein kontradiktorisches Verfahren die Lage der Minderheiten erschweren würde. Vorwiegend ist hierbei, wie Hamburger[3]) hervorhebt, ein psychologisches Moment zu berücksichtigen: „Schon daß auch nur die Veranlassung zu der Rechenschaftslegung von einem Nichtstaat ausgeht, wird unter geltendem Rechte als Element der Bedrohung der nationalen Würde empfunden. Schon das bloße Aufgreifen der Beschwerde durch einen Staat wird als politischer Akt aufgefaßt, der „éléments hostiles" gegen einen anderen Staat enthält. Um wieviel stärker muß diese Empfindung sein, erhält die Minderheit selbst einen Rechtsschutzanspruch, veranlaßt sie nicht nur nicht, ... sondern bringt sie selber das Verfahren in Gang, prozessiert ihr Vertreter in einem . . . . . Verfahren zu gleichem Recht mit dem von

---

[1]) Gerber: „Minderheitenproblem" a. a. O. S. 58.

[2]) Deutsche Uebersetzung abgedruckt a. a. O. S. 801.

[3]) Hamburger: „Grundsätzliches zum kulturellen Minderheitenschutz" a. a. O. S. 226/227.

der Beschwerde betroffenen Staat . . . . . ·; die politische Demütigung des von der Beschwerde betroffenen Staates wäre bei Einführung derartiger Gleichberechtigung noch viel erheblicher als im Verfahren des geltenden Rechts."

Führt man ein kontradiktorisches Verfahren ein, so könnte dieses nicht wie bisher mit Empfehlungen und Resolutionen, sondern müßte mit Entscheidungen enden, die von dem etwa unterlegenen Staat strikte Abstellung der bemängelten Uebelstände verlangen. Solche Entscheidungen hätten aber nur dann einen Sinn, wenn eine Möglichkeit zur zwangsweisen Vollstreckung der getroffenen Entscheidungen bestände. Vorläufig besteht ja nicht einmal eine Verpflichtung des Garanten der Verträge, des Völkerbundes, oder der in diesem zusammengeschlossenen Staaten, um die Durchsetzung einer Entscheidung sich zu bemühen. Eine solche Bestimmung wäre ja auch von wenig praktischer Bedeutung, da kein Staat um der Gerechtigkeit willen seine guten Beziehungen zu einem anderen Staate aufs Spiel setzen würde. Der Völkerbund kann sich auch eine derartige Kraftprobe nicht leisten und ist daher auf ein politisches Verhandeln gezwungen.

Selbst angenommen, der Völkerbund ließe es auf die Möglichkeit der Verletzung seiner Autorität ankommen, so wäre mangels einer Zwangsvollstreckung keinesfalls eine tatsächliche Besserung der Lage der Minderheiten erreicht; denn diese ist in erster Reihe von dem guten Willen des beteiligten Staates abhängig. „Gerade aber dieser gute Wille, auf den alles ankommt, entfällt naturgemäß bei einem Staate, der unter den angegebenen Umständen zur Rechenschaft gezogen und obendrein auch unter scharfe Befehle gestellt wird" [4]) eine derartige Bloßstellung der beteiligten Staaten, die einem kontradiktorischen Verfahren anhaften würde, müßte immer wieder zu neuen Spannungen zwischen Mehrheit und Minderheit führen.[5])

Den gleichen Erfolg würde auch eine stärkere Heranziehung des Ständigen Gerichtshofes zeitigen, da auch hier die politische Vermittlungstätigkeit durch eine exakte Rechtsprechung verdrängt werden müßte.

Fraglich ist auch der Wert der Reformen, die eine Aenderung im Aufbau des Dreierkomitees bezwecken. Nicht ohne Grund

---

[4]) Hamburger: a. a. O. S. 224.

[5]) Hamburger: a. a. O. S. 224/25; vgl. hierzu auch den Verhandlungsbericht des Minoritätenkongresses vom 23. August 1927; s. a. Heyking: „Der internationale Schutz der Minderheiten" a. a. O. S. 57.

hat Sir Austen Chamberlain in seiner Rede auf der großen Minderheitendebatte des Völkerbundes am 6. März 1929 darauf hingewiesen, daß es bisher — d. h. vor der Einsetzung des Dreierkomitees — eine häßliche und undankbare Aufgabe gewesen sei, gegen einen Mitgliedsstaat Stellung zu nehmen. „Wir haben noch nicht eine derartige Solidarität in internationalen Angelegenheiten erreicht, daß irgendeiner von uns selbst die freundlichste Intervention eines anderen Staates in das, was wir als unsere inneren Angelegenheiten ansehen, willkommen heißt!“ Ein weiterer Vorteil des geheimen Verfahren besteht, wie Chamberlain ausführte, darin, daß eine Regierung Konzessionen machen könne, ohne Furcht, dadurch ihre Würde und Autorität in den Augen ihrer eigenen Staatsangehörigen zu verringern; sie könne daher freiwillig Geständnisse und Verheißungen machen und diese später nach außen hin „als Akte freien Willens, nicht diktiert von irgendeiner auswärtigen Autorität darstellen und sie leichter einer nationalen Meinung empfehlen, die vielleicht irgendwie erregt war.“

Jede formale Besserung der Rechtsstellung der Minderheiten in dem Verfahren ist mithin ein zweischneidiges Schwert, da zugleich mit jedem verfahrensmäßigem Fortschritt eine faktische Verschlechterung der Lage der Minderheiten verbunden ist.

Diese Folge beruht auf der Unvollkommenheit des heutigen Völkerrechts, dem infolge der Unmöglichkeit, Entscheidungen internationaler Instanzen durchzuführen, vielfach von namhaften Rechtslehrern jede verbindliche Kraft abgesprochen wird.

Eine befriedigende Lösung des Minderheitenproblems läßt sich daher auch nicht mit den Mitteln des Völkerrechts durchführen; ohne den guten Willen der beteiligten Staaten stehen alle Minderheitenschutzverträge nur auf dem Papier. Die einzige Möglichkeit zur Befriedung des Widerstreits zwischen Mehrheit und Minderheit läßt sich im Nationalitätenstaat heute nur durch das Staatsrecht erreichen, und zwar durch das Institut der kulturellen Autonomie. Um diese geht daher der Kampf der lebenskräftigen nationalen Minderheiten, da nur die kulturelle Autonomie ihr Eigenleben zu erhalten vermag.

Lebenslauf.

Am 7. Mai 1908 wurde ich, Manfred Danziger, als Sohn des Rechtsanwalts und Notars Hermann Danziger und seiner Ehefrau Margarete, geb. Foerder zu Kattowitz geboren. Ich besitze die preußische Staatsangehörigkeit. Von 1914 bis 1917 besuchte ich die Mittelschule, von 1917 bis 1925 das Gymnasium in Kattowitz. Im Juli 1925 bestand ich an dieser Anstalt, die nach der Abtretung Ostoberschlesiens an Polen als Deutsche Minderheitsschule fortgeführt wurde, die Reifeprüfung. Nunmehr studierte ich zunächst ein Semester Philosophie an der Universität Breslau, und später sechs Semester Rechts- und Staatswissenschaften an den Universitäten Freiburg i. Br. und Breslau. Am 8. Oktober 1929 bestand ich in Breslau die erste juristische Staatsprüfung. Augenblicklich bin ich der Staatsanwaltschaft in Breslau zur Ausbildung überwiesen. Das Rigorosum bestand ich am 22. November 1929 bei der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau.